

公職選挙法における連座制の 合憲性について (上)

縣 幸 雄

序

平成1年3月、自民党のユートピア政治研究会は、1年生議員10名が年平均1億1,000万円の政治資金を支出し、その3割は冠婚葬祭費と後援会活動のために使用し、そして平均16人の秘書をおきその人件費に4,000円弱かかっていると、政治には如何に金がかかるものかとの自責をこめてその金銭の収支結果を新聞紙上に発表した。これにつき、進歩党の田川代表は「金がかかるというよりは、金をかけているの印象だ」とのコメントを述べていた⁽¹⁾。現在、政治と選挙のあり方に対する問題として論議されていることは、一つは議員定数の不均衡であり、他の一つはここに報告されたような金のかかる政治であろうかと思われる。

リクルート事件を契機にして、政治改革を行うべしとの機運が高まり、総理大臣の諮問機関である第8次選挙制度審議会が政治改革の具体案の作成を行い、平成2年3月に答申の予定であるという。その内容は本稿が脱稿した頃には既に発表されているものであるが、政治資金改革を協議する第2委員会は平成1年10月の段階で第一に「個人中心の選挙を政党中心の選挙に改めるとともに、政治資金も個人より政党中心に集るようにすべきだ」、第二に「政治団体の小口分散を防ぐため、政治団体の数を制限すべきだ」、第三に「英国の腐敗行為防止法に類する法律を制定して、厳しい制裁措置を講ずるべきだ」との意見があったと報告しているので⁽²⁾、おそらく第三のことに関連して連座制の何らかの見直しが提言されるものと思われる。

公職選挙法における連座制とは、第251条の2に規定するところの制度であり、当該選挙人が当選しても当該選挙人に関係する一定の者が公職選挙法に規定する一定の選挙犯罪を犯した場合、その当選を無効とする一般的原則と、第251条の3に規定する制度であり、国または地方公共団体の公務員及び公団等の役職員等であった者がその職を離れた日以後最初に立候補した衆議院選挙または参議院選挙において当選しても、その者と職務上関係のあった者が公職選挙法に規定する一定の選挙犯罪を犯した場合、その当選人の当選を無効とする元公務員等にのみに適用する原則である。それは次の如きものである。

第251条の2の場合

- 1 選挙運動を総括主宰した者
- 2 出納責任者
- 3 選挙区内の一定地域における選挙運動を主宰した者（いわゆる地域主宰者）
- 4 公職の候補者の父母、配偶者、子または兄弟姉妹で公職の候補者または総括地域主宰者と意思を通じて選挙運動をした者

これらの者が、公職選挙法に規定する買収及び利害誘導罪、多数人買収及び多数人利害誘導罪、

公職の候補者及び当選人に対する買収及び利害誘導罪、新聞紙・雑誌の不法利用罪の罪を犯しそして刑に処せられたときは、当該当選人の当選は、無効となる。

また、出納責任者が選挙費用の法定額違反の罪を犯しそして刑に処せられたときは、当該当選人の当選は、無効となる。

第 251 条の 3 の場合

- 1 当該当選人の在職した公務員の職と同一の職にある公務員等または当該当選人の在職した公務員等の所掌に係る事務に従事する公務員等で当該当選人から当該選挙に関し支持または要請を受けていた者
- 2 当該当選人の在職した公務員の職の所掌に係る事務に従事する公務員等で当該公務員に係る前号に掲げる者から当該選挙に関し支持または要請を受けた者
- 3 当該当選人の在職した公務員の職の所掌に係る事務と同種であり、かつ、その処理に関しこれと関係がある事務をその従事する事務の全部または一部とする地方公共団体の公務員及び公団等の役員で、当該当選人または当該当選人に係る前二号に掲げる者から当該選挙に関し支持または要請を受けた者

これらの者が、当該当選人のために行った選挙運動または行為に関し、公職選挙法に規定する買収及び利害誘導罪、多数人買収及び多数人利害誘導罪、公職の候補者及び当選人に対する買収及び利害誘導罪、新聞紙・雑誌の不法利用罪、選挙の自由妨害罪、職権濫用による選挙の自由妨害罪、事前運動・教育者の地位利用・戸別訪問等の制限違反の罪、公務員等の選挙運動等の制限違反の罪を犯し刑に処せられた場合には、当該当選人の当選は無効とする。

これら連座制の規定は、前者に関しては、候補者と密接な関係のあった者が悪質な違反行為を行ったことはその選挙運動全体に不正なものがあったことが推測しうるために当選を無効とするものであり、後者に関しては職務に関連させて選挙運動を展開するなど公の地位を利用し選挙の自由公正を侵害したがために当選を無効とするものである。

現在、政治改革の急務とされているところの一つは、金のかからない選挙の実現することである。前記の報告にあるような選挙区の有権者への冠婚葬祭の金一封の付き合いなどは公職選挙法第 199 条の 2 に規定する公職の候補者等の寄附の禁止に違反する典型的な行為であるが、この行為は第 221 条に規定する「買収及び利益誘導罪」の構成要件である「当選を得若しくは得しめ又は得しめない目的」を有していないために、法の規律の対象とはならない。それがために、公職の候補者等の寄附行為が冠婚葬祭の際に社会的慣例にしたがって行われおり、多額の金銭を必要とするという構造が形成されるにいたっている。これについては平成 2 年 2 月より公職選挙法が改正され、本人が持参する場合を除いては禁止された。このように改正されたとしても、公職選挙法第 1 条に規定する「その選挙が選挙人の自由に表明せる意思にとって公明且つ適正に行われることを確保し、もって民主政治の健全な発達を期す」という目的の実現のために徹底した方策をとるとするならば、これら寄附行為が社会的慣例であるとしてもその相手によって 100 % 選挙に関係ないと判断することは相当性に欠けるものであるから、選挙運動期間中また期間外に関係なく、また投票依頼の意思を示す示さないに関係なく、一律に公職の候補者等の寄附はすべて法の規律の対象とすべきことになる⁽³⁾。そして、この論理をもってすれば、本稿のテーマとする連座制に関しても、これに連動して、第 251 条の 2 と 3 に列記する者が上記の行為を行えば、連座の規定を機能させなければならないということになる。この類の強度な規制を選挙の公明且つ適正さを確保するために行うことは、

憲法理論上、可能であるのかが問題となろう。本稿においては、大正14年の衆議院議員選挙法改正により連座制による当該無効の制度が確立されて以来存続し現憲法下の公職選挙法にいたり同法の改正ごとに強化の一途をたどっている連座制は、どこまでこれを強化すれば憲法の原理に抵触すると解されるかを検討してみたい。

二 連座制の強化の系譜

連座制はどのような目的で設定され、問題が意識され、強化されるにいたってきたのか、そしてそこにおいてどのような憲法理論が論ぜられていたかの系譜をたどる前に、現在、連座制は機能しているのか否かを見てみたい。

昭和58年6月に行われた参議院議員通常選挙での選挙犯罪の検挙数は約380件、昭和58年12月に行われた衆議院議員総選挙での選挙犯罪の検挙数は約4,600件、衆参両院議員の同日選挙が行われた昭和61年の選挙犯罪の検挙数は約14,000件であり、その大半は、買収である。このように、選挙犯罪の数は多いが、公職選挙法第251条の2、第251条の3が適用されて、連座制により当該無効となった国会議員の例は聞かない。つまり、第251条の2に関していえば一号から四号に該当する者が当選の目的をもって買収工作に参画していないからである。また、これ以前の国政選挙においても、連座制が適用された例はほとんどなく、若干の例が散見されるのみである。

このことは、立法の不備といえることであるのか。後述するように、大正14年以来、選挙法の抜本的改正が行われる時には、必ず連座制の不備が指摘されそれに対処すべく法改正がなされてきた。この時、現憲法下にいたってのことであるが、必ずしもいってもよいほど日本の制度と比較する意味で引用されるのがイギリスの1949年の国民代表法（Representation of the People Act）で定める連座制である。第8次選挙制度審議会の第2委員会においても、これを問題としている。イギリスの連座制は次の如き内容である⁽⁴⁾。

連座制が適用されるものとして、腐敗行為と違法行為がある。

第一 腐敗行為

- 1 候補者は次の3つの場合において資格を喪失する。
 - a. 前の選挙において犯した腐敗行為
 - b. 選挙中において犯した腐敗行為
 - c. 選挙後において犯した腐敗行為
- 2 腐敗行為の内容
 - a. 買収 b. 供応 c. 不当な影響 d. 身分詐称 e. 選挙費用に関する虚偽の宣言
 - f. 候補者又は選挙事務長の権限にもとづかない選挙費用の負担
- 3 資格喪失の範囲
 - a. 候補者みずからが腐敗行為により有罪となった場合は、当該選挙区において10年間、他の選挙区において5年間、候補者たるの資格を喪失し、もしこの候補者が当選した場合には議席を失う。
 - b. 候補者の選挙代理人（選挙事務長及び選挙事務に携わるために指名された者）が腐敗行為により有罪となった場合には、候補者はその違反の行われた選挙区において7年間候補たるの資格を喪失する。
 - c. 供応又は不当な影響以外の腐敗行為が候補者の認識及び承諾をもって行われた場合には、

候補者はみずから腐敗行為を犯した者として取り扱われる。

第二 違法行為

- 1 違法行為とされるものは、次のものである。
 - a. 違法な支払
 - b. 違法な雇傭
 - c. 選挙運動における不当な行為（候補者に対する虚偽の陳述・候補者の辞退に関する虚偽の陳述・候補者を辞退させること・選挙文書における印刷者及び出版者名の欠除・公的集会を妨げる行為）
 - d. 投票場への又は投票場からの投票人の輸送
 - e. 投票に関する違反
 - f. 投票費用に関する違反
 - g. その他の違反
- 2 違法行為による資格の喪失
 - a. 候補者みずから又はその選挙代理人によって、違法行為を犯した場合には、その当選は無効となる。
 - b. その候補者はその違反の報告（選挙裁判所の）の日から候補者の資格及び下院の議席を失う。その喪失の期間は、みずから違法行為を犯した場合においては7年間、その選挙代理人による違法行為においてはその選挙の行われた国会の期間とする。

第三 一般的腐敗行為等による当選無効

ある個人の当選を期するための腐敗行為、違法行為、違法支払、違法雇傭又は違法貸貸が選挙の結果に影響を及ぼしたと合理的に考えられる程度に広く行われたことが示され場合には、その当選人の選挙を無効とし、その個人は当該再選挙の被選挙権を喪失する。

このイギリスの国民代表法においての特徴として指摘すべきものは、候補者または選挙代理人が腐敗行為または違法行為を行い有罪とされた場合、当選を無効とするだけではなくその後長期にわたって候補を不可能とすることによりその者の政治生命を断つということと、候補者またはその選挙代理人が腐敗行為または違法行為を全く犯さなくとも何人であれ候補者の当選を期して腐敗行為、違法行為、違法支払、違法雇傭または違法貸貸のいずれの選挙法違反を行っても、それが選挙に影響を及ぼしたと考えられる程度に広く行われた場合には、当該候補者の当選を無効とすることである。この後者の場合には候補者または選挙代理人の行為に何らの責任がない場合であっても、腐敗行為等が選挙の結果に影響を及ぼす程度に広く行われた場合においては、自由でかつ公正な選挙が害されたとして、当該当選人の当選を無効とするということである。

このようにイギリスの国民代表法が規定する連座制は、1832年第1回選挙法改正以来、選挙が公正であったことに最大の価値をおいた制度を確立することに帰結している。この内容に関して日本のものと比した場合、腐敗行為、違法行為を選挙代理人が犯し有罪とされた場合は候補者の政治生命は法的に断たれ、末端の選挙運動員がこれを犯しても有罪判決をまたずして当選を無効とするなど、はるかに徹底した方策が採用されている。

日本では、はじめての選挙法の制定である明治22年2月の衆議院議員選挙法においては、草案の立案にあたった井上毅は選挙犯罪そしてそれによる当選無効は意識しそれを法定化しているが、連座制については何も考慮していなかったようである。以後、明治33年3月、大正8年5月に衆議院

議員選挙法は改正されているが、ここにおいても連座制は問題にされなかった。普通選挙制を確立した大正14年5月の衆議院議員選挙法改正において連座制が採用され、以後、この制度は存続し、発展をしていく。その内容の概略は、次の如くである。

大正14年法（衆議院議員選挙法）

選挙事務長が買収または利害誘導の罪、公職の候補者および当選人に対する買収および利害誘導の罪を犯し刑に処せられたときは、当該当選人の当選は無効とする。但し、選挙事務長の選任および監督につき相当の注意をなしたときはこの限りではない（法第136条）。

議員候補者のために支出された選挙運動の費用が法定選挙費用の額を超えた場合にはその議員の当選は無効とする。但し、議員候補者および推薦届出者が選挙事務長またはこれに代ってその職務を行う者の選任および監督につき相当の注意を為し且つ選挙事務長またはこれに代ってその職務を行う者において選挙費用の支出につき過失がないときはこの限りではない（法第110条）。

昭和9年法（衆議院議員選挙法）

選挙事務長または事実上の選挙運動総括主宰者が買収または利害誘導の罪、公職の候補者および当選人に対する買収および利害誘導の罪を犯し刑に処せられたときは、当該当選人の当選は無効とする。但し、次のいずれかに該当するときはこの限りではない（法第136条）。

- (1) 選挙事務長が刑に処せられた場合において当選人が選挙事務長の選任および監督について相当の注意を為したとき。
- (2) 選挙事務長に非ずして事実上選挙運動を総括主宰した者が刑に処せられた場合において当選人が事実上その者が選挙運動を総括主宰した者であったことを知らなかったとき。
- (3) また(2)の者が当選人の制止にもかかわらず事実上選挙運動を総括主宰したとき。

議員候補者のために支出された選挙運動の費用が法定選挙費用の額を超えた場合にはその議員の当選は無効とする。但し、議員候補者および推薦届出者が選挙事務長またはこれに代ってその職務を行う者の選任および監督につき相当の注意を為し且つ選挙事務長またはこれに代ってその職務を行う者において選挙費用の支出につき過失がないときはこの限りではない（法第110条）。

昭和20年法（衆議院議員選挙法）

選挙運動を総括主宰した者が買収または利害誘導の罪、公職の候補者および当選人に対する買収および利害誘導の罪を犯し刑に処せられたときは、当該当選人の当選は無効とする。但し、次のいずれかに該当するときはこの限りではない（法第136条）。

- (1) 当選人が選挙運動総括主宰者の選任および監督につき相当の注意をしたとき。
- (2) 当選人がその者が選挙運動を総括主宰した者であることを知らなかったとき。
- (3) その者が当選人の制止にもかかわらず選挙運動を総括主宰したとき。

議員候補者のために支出された選挙運動の費用が法定選挙費用の額を超えた場合にはその議員の当選は無効とする。但し、議員候補者および推薦届出者が支出責任者またはこれに代ってその職務を行う者の選任および監督につき相当の注意を為し且つ支出責任者またはそれに代ってその職務を行う者において選挙費用の支出につき過失がないときはこの限りではない（法第110条）。

昭和22年法（衆議院議員選挙法）

同上。

昭和22年法（参議院議員選挙法）

参議院議員の選挙に関しては、衆議院議員の選挙に関する罰則を準用する（法第87条）。

昭和25年法（公職選挙法）

- 1 選挙運動総括主宰者が買収および利害誘導罪，多数人買収および多数人利害誘導罪，公職の候補者および当選人に対する買収および利害誘導罪を犯し刑に処せられたとき，当該当選人の当選は無効とする。但し，次のいずれかに該当するときはこの限りではない（法第251条1項）。
 - (1) 当選人が選挙運動総括主宰者の選任および監督につき相当の注意をしたとき。
 - (2) 当選人がその者が選挙運動を総括主宰した者であることを知らなかったとき。
 - (3) その者が当選人の制止にもかかわらず選挙運動を総括主宰したとき。
- 2 出納責任者が報告書類提出義務違反の罪を犯し刑に処せられたときは，当該当選人の当選は無効とする。但し，当選人がその出納責任者の選出および監督につき相当の注意をしたときはこの限りではない（法第251条2項）。

昭和29年法（公職選挙法）

- 1 選挙運動主宰者または出納責任者が買収および利害誘導罪，多数人買収および多数人利害誘導罪，公職の候補者および当選人に対する買収および利害誘導罪，新聞紙雑誌の不法利用罪を犯し刑に処せられたときは，当該当選人の当選は無効とする。但し，次のいずれかに該当するときはこの限りではない（法第251条の2の1項）。
 - (1) 当該違反行為が総括主宰者または出納責任者以外の者の誘導または挑発によってなされ，且つその誘導または挑発が連座制の規定に該当することにより当該候補者の当選を失わせる目的をもって，当該候補者以外の候補者その他その候補者の選挙運動員と意思を通じてなされたものであるとき（おとり）。
 - (2) 選挙運動総括主宰者または出納責任者の当該違反行為が連座制の規定に該当することにより当該候補者の当選を失わせる目的をもって，当該候補者以外の候補者その他その候補者の選挙運動員と意思を通じてなされたものであるとき（寝返り）。
- 2 出納責任者が選挙費用の法定額違反の罪を犯し刑に処せられたときは，当該当選人の当選は無効とする。前項但書の規定は，この場合に準用する（法第251条の2の2項）。

昭和37年法（公職選挙法）

冒頭に記載した第251条の2の場合と第251条の3の場合に改正され，現在にいたっている。

連座制の本質の推移は，上記の如くであるが，候補者と密接な関係のある者が所定の選挙法違反を犯せば連座制が機能し当選人の当選が自動的に無効となるものではない。すべて裁判において有罪の判決をうることが前提であり，いわゆる当然失格の制度は採用していない。そして，有罪判決をえた場合，それら選挙法違反を犯した者が連座制を機能させる役割を担った者であるのか否か，つまりたとえば選挙運動の総括責任者であったのか否かについての別の争いが附随して提起されるにいたるが，これについて規定する公職選挙法の内容も順次改定されてきている。昭和37年法の規定する連座制の本質は改定されず現在にいたるが，連座制を機能させるか否かの争いの決着方法については昭和50年法により改定されている。

これらのことを含めて，それぞれの選挙法では，憲法上の問題として，立法者は何を論じていた

のか。合憲性の枠をどこにおいていたのか。

三 大正14年法

制度ははじめに規定されたものの内容を前提として発展するものであり、この制度が存続する限りにおいては、はじめに規定されたものの内容は政治の基本理念が大きく変わってもなかなか変化しにくいのが一般的な原則である。連座制に関しても例外ではなく、天皇主権下の翼賛選挙より国民主権下の国民の政治参加の途と選挙の本質が完全に变化するにいたっても、また選挙は政府の当否を民意に問うということ以外に政治家個人の資質と倫理を問うという意味をもつにいたっていても、連座制に関しては大正14年の衆議院議員選挙法の制定主旨が現在にいたるまで継続している。

大正14年法は普通選挙制を実現したものであり、同時に治安維持法も制定されたということで、この年はまさに日本の政治のターニングポイントであったといえる。

衆議院での審議

大正14年法は政府提案による。政府原案では第136条「当選人其ノ選挙ニ関シ本章ニ掲クル罪ヲ犯シ刑ニ処セラレタルトキハ其ノ当選ヲ無効トス選挙事務長第112条又ハ第113条ノ罪ヲ犯シ刑ニ処セラレタルトキ亦同シ」として免責規定は置いていない。

衆議院議場で政府説明は、次のようなものであった⁽⁵⁾。

加藤高明首相 「恭テ按ジマスルニ、憲法御制定終極ノ御趣旨ハ、廣ク国民ヲシテ大政ニ参与セシメラレ、周ク国民ヲシテ国家ノ進運ヲ扶持セシメラルニ存リト信ジマス、学制頒布以来実ニ五十余年ヲ経マシタル今日ニ於キマシテハ、国民ノ知見モ大ニ進ミ、国民教育ノ普及、並ニ程度ニ至ッテハ、世界列強ニ比シテ別ニ遜色アリトモ考エラレナイノデアリマス、徴兵令ニ依ル国民皆兵ノ制ガ行ハレテ以来亦五十年、其間数回ノ對外戦争ヲモ経、廣ク国民ノ義勇奉公ノ誠ヲ致シ、国家防護ノ責ヲ盡スノ実績ヲ挙ゲタルト見ルニ十分ナリト信ズルノデアリマス、——近時ニ至リ普通選挙制ノ嚮然トシテ輿論ノ大勢ヲ為スニ至リマシタルコトハ、洵ニ偶然デナイト申サナケレバナリマセス、政府ハ此時代精神ノ趨向ニ鑑ミ、廣ク国家ヲシテ国民ノ義務ヲ負担セシメ、周ク国民ヲシテ国家ノ義務ヲ負担セシメ、以テ国運発展ノ衝ニ膺ラシムルガ、刻下最モ急務ナリト認メタルデアリマス、斯ル趣旨ヨリ致シマシテ、普通選挙制ヲ骨子トスル衆議院議員選挙法改正案ヲ提出シタ次第デアリマス（拍手） 偕又近時ノ選挙ヲ実見致シマスルニ、各種ノ悪弊百出シ、殆ド其極ニ達シタカト見ラル程デアリマス、斯ノ如クニシテ改ムル所ナクンバ、適才ハ候補タルコトヲ忌避スルニ至リ、随テ議員全般ノ品位低落トナリ、憲政前途ノ為メ実ニ憂慮ニ堪ヘナイ所デアリマス、就中——」

（此時發言スル者多シ）

議長 「静肅ニ願ヒマス」

加藤高明首相 「就中選挙費用ノ濫増ハ最モ著シキモノノ一ツデアリマス、政府ハ此等弊害ヲ矯正シテ選挙ノ公正ヲ期スル途ヲ樹テ、選挙費用ノ低下ヲ図ッテ、選良ヲ衆議院ニ網羅スルノ方ヲ講ズルハ、立憲政治ヲシテ健全ナル発達ヲ遂ゲシムル所以ナリト信ジ、此等ニ関ス現制ニ対シ根本的改革ヲ施スノ必要ヲ認メタルノデアリマス、此等ノ趣旨ヲ以チマシテ、衆議院議員選挙法全般ニ渉ル改正案ヲ提出致シマシタ、何卒御審議ノ上御協賛ヲ乞フ次第デゴザイマス（拍手）」

加藤高明首相は、このように、選挙法改正の趣旨は広く国民をして国家の義務を負担せしめ周ねく国民をして政治上の責任に参加せしめ、以て国運の発展に寄与せしめることにあり、また選挙の腐敗はその極に達しておりこの悪弊を排除し方策を講じ選挙の公正を実現することにあるとしている。この首相説明には、新に設けた連座制についての説明はない。主任の国务大臣として改正の趣旨説明を行った若槻礼次郎内務大臣も、次のことを述べただけである⁽⁶⁾。

若槻礼次郎内務大臣 「現行法ハ当選人ガ其選挙ニ関シテ罰則違反ノ行為ヲ致シマシテ刑ニ処セラレタルトキハ、其当選ヲ無効トスルコトニナッテ居マスガ、改正案ニ於キマシテハ、更ニ選挙事務長ガ或種ノ選挙犯罪ニ依リ刑ニ処セラレマシタトキニハ、其当選人ノ当選ヲ失ハシムルコトニ致シマシタ、是ハ専ラ選挙行為ノ公正ヲ庶幾セントスルノ趣旨ニ外ナラヌリデアリマス」

連座制は選挙の公正を期すために設置した制度であるとの簡単な説明にとどめており、また本会議場での議員による代表質問でも論議の対象とはならなかった。制度の詳細な論議は衆議院での委員会で行われている。論点は、次の如きであった⁽⁷⁾。

委員の質問

- 1 連座制は、本人が知ると知らざると、過失と怠慢の有無に拘らず、第三者の犯罪行為が本人に結果を及ぼすということは近時の刑法法理の上において絶対に認められないものではないのか。
- 2 第110条は「議員候補者ノ為支出セラレタル選挙運動ノ費用カ第102条第2項ノ規定ニ依リ告示セラレタル額ヲ超エタルトキハ其ノ議員候補者ノ当選ヲ無効トス但シ議員候補者及推薦届出者カ選挙事務長又ハ之ニ代リテ其ノ職務ヲ行フ者ノ選任ニ付相当ノ注意ヲ為シ且選挙事務長又ハ之ニ代リテ其ノ職務ヲ行フ者ニ於テ選挙運動ノ費用ノ支出ニ付過失ナカリシトキハ此ノ限リニ在ラス」として法定選挙費用の超過に関する当選無効については、免責規定を置いているのに、第136条の規定にはこれを置かないのは整合性に欠けるのではないのか。
- 3 連座制の理論を敷衍するならば、第112条（買収または利害誘導の罪）、第113条（公職の候補者または当選人に対する買収または利害誘導の罪）に限らずその他すべての選挙違反の場合にも適用すべきではないのか。第112条と第113条の場合だけに限った理由は何か。

政府委員の答

- 1 刑罰法の理論としては連座制は認められないものであるが、取締法においてはこの例は認められているものであり、例えば事業主がその使用人のなした一定の違法行為につきその監督責任の不徹底に対して罰金を科していることがある。選挙法による連座制はこの取締法上の責任であり観念としては刑罰ではないから、法制において不都合はないといえる。
- 2 第110条は但書をつけることが絶対に必要である。法定費用超過は過失によってなされることもあり、それを故意になされた場合と同様に当選無効とするならば、それは実に不当な規定といえる。第136条の場合は、当選人が犯罪行為を行うが如き人物を選挙事務長にすることに過失があるのであって、この意味から本条には但書は無用と考えられる。
- 3 立憲政治にとって最も忌むべきことは第112条と第113条の規定する買収と利害誘導の罪である。連座制の理論を敷衍すればすべての選挙犯罪に適用するのが相当ということになるが、選挙の競争の結果第112条と第113条以外の犯罪がなされたとしても、選挙界の空気を悪くして立憲政治をそれによって不都合に至らしめるというものではない。したがって、この効果を当選人には及ぼ

さないものとした。

この委員会での質問とそれに対する政府委員の答弁の後、委員会において委員より第 136 条に対して修正の動議が二つ出されている⁽⁸⁾。

- 1 第 136 条に但書を加えること。但書は「但シ選挙事務長ノ選任及監督ニ付相当ノ注意ヲ為シタルトキハ此限ニ非ス」とすること。

但書の必要性は、次のことによる。連座制そのものに疑いなしといえず、このような規定があるために選挙の公正が期待できないおそれがある。つまり、選挙事務長の選任につき相当な注意を行い監督についても相当な注意を行った者も、それを行わなかった者と同様に連座の規定を適用するのは、選挙の公正を害するものといえる。また、第 110 条には免責規定があるが、第 136 条にそれがないということは整合性に欠けているといわなければならないことなどによる。

- 2 第 136 条中「選挙事務長第 112 条又ハ第 113 条ノ罪ヲ犯シ処セラレタルトキハ亦同シ」を削除(筆者注記・これに関しては特に修正理由は述べられていなかった)。

委員会においては、この二つの修正動議のうち 1 が賛成多数で可決された。この修正案は、衆議院本会議で委員会修正案として提案され議せられるにいたり、議員の質問に対して修正案原案作成者は連座制に但書をつけ加えた理由を次のように説明している⁽⁹⁾。

「連座ニ関スル規定ニ対シマシテハ、其事務長選任ニ対シマシテ相当ナル注意ヲ為シ、監督ニ相当ナル注意ヲ致シマシタルトキハ之ヲ候補者ニ及サスト云フノガ、第 110 条ト相当ナリト考ヘタノデアリマス、—— 御承知ノ如ク注意及過失ノ関係、是ハ法律論デ大体決ッテ居ルトコロデアリマス、今更初メテ我国ノ法制ニ用イラルル文字デハアリマセヌ(拍手起ル)、故ニ此点ニ付キマシテ相当ナル注意ト云フコトハ、大ナル過失カ、小ナル過失カ、過失論ト関係アル問題デアリマスカラ、此点ニ付キマシテハ同志会(筆者注記・質問者の会派)ノ諸君ハ御宅へ御帰リニナリ篤ト御考究ガ然ルベキコト思フノデアリマス」としている。

本会議においては、委員会により採択されなかった前記の 2 の立場の連座制削除の動議が出されたが、これは否決され、賛成多数で委員会の修正案が衆議院の議決となった。

貴族院での審議

衆議院より政府原案が修正されて、衆議院議員選挙法改正案は貴族院に回付された。貴族院では連座制について本会議での議論では取り上げられていなかったが、委員会の修正案として、衆議院が修正案として付け加えた第 136 条の但書を削除すべきとする原案を作成している。政府原案のままがよいとするものである。この削除を行った理由を、原案作成者は議会で説明している⁽¹⁰⁾。「衆議院ノ修正ハ、—— 連座規定ニタイスルーツノ除外制限ヲ加ヘタコトデアリマス、—— 連座規定ノ方ハ他人ノ行為ノ責任ヲ負フコトハ刑罰ノ大原則ニ反シテ取ルノデアリマスカラ、其例外規定ノ範囲ヲ出来ルダケ縮小スル為ニ但書ヲ加エテ、選挙事務長ノ選任及監督ニ付相当ノ注意ヲ為シタルトキハ当選人ニ及ボザルコト致シタルデアリマス」、そして委員会の原案としては「此連座規定ノ中ノ但書ヲ削除シタルデアリマス、即チ先刻申シマシタ通り、此規定ハ選挙事務長ノ罪ヲ犯シテ刑ニ処セラレタル場合ニハ候補者自身ノ其当選が無効ニナルト云フ規定ガアルノデアリマス、之ニ対シテ申シマシタヤウナ理由ニ於テ、衆議院ハ但書ヲ附ケテ選挙事務長ノ選任及監督ニ付キ相

当ノ注意ヲシタトキハ此連座規定カラ免レルト云フコトニ致シタノデアリマスルガ、此但書ガアリマスレバ、本文ノ趣旨ト云フモノハ殆ド総テノ場合ニ貫徹セラレナクナリハシナイカト云フコトヲ恐レタノデアリマス、何トナレバ候補者ハ選挙事務長ノ選任ニ付キ其選任及監督ヲ怠ラザリシコトヲ表面ニ装フコトニ何等ノ困難モナイカラ、此但書ガアレバ第136条ノ規定ノ精神ヲ失ハシムル虞レガアルカラ此但書ヲ削ラウト云フノガ此修正ノ理由デアリマス」としている。この原案説明に関しては、議員からは特に質問もなく、原案ど通りに貴族院の議決として可決されている。

両院協議会での審議

衆議院の修正案が貴族院で否決され、連座制に関しては政府原案ど通りにすべしとの貴族院の議決が衆議院に回付された。衆議院においては、これについて次のように審議している。衆議院においては、衆議院が修正案を可決するのに際し修正案を支持するかとの議員の質問に対して主任の大臣である若槻礼次郎内務大臣は「委員会ノ修正ニ対シテ、政府ハ如何ナル意見ヲ持ッテ居ルカト云フ御質問デアリマシタ、政府ハ原案ガ至当デアルトシテ提出ヲ致シタノデアリマスカラ、原案ノ通過ヲ望ムコトハ固ヨリデアリマス、併シナガラ委員会ノ修正ニシテ、議場大多數デ御決議ナリマス以上ハ、政府ハ其ノ決議ヲ尊重スル考デアリマス（拍手）第二段ニ此案ガ貴族院ニ行ッテカラノ經過ニ付テノ御尋デアリマスガ、左様ナ假定ノ問題ニ付ケ意見ヲ申述ベル必要ハナイト思ヒマス（「ヒヤヒヤ拍手）」と答弁している⁴⁰。このかつての若槻礼次郎内務大臣の発言に関して、衆議院の第136条に但書を加える修正案が貴族院で認められなかったことはこの前言を翻したことになるのかと、議員はいやみを述べている。これに対して、若槻礼次郎内務大臣は「第136条ノ修正ニ付テモ、亦政府ハ之ニ同意スルヤ否ヤ、昨日貴族院ノ議場ニ於テ政府ノ意見ヲ述ベテ居ルノデアリマス、是ハ衆議院ニ於テ大多數デ可決サレタ修正案デアリマス故ニ、政府ハ何処マデモ衆議院ノ修正ニ同意ヲシテ、之ヲ尊重シタイト思フト云フコトヲ、述テ居ル次第デアリマス」と、つぶねている⁴¹。

衆議院においては、貴族院の修正案を否決しており、議院法第55条により両院協議会が開催されるにいたった。

両院協議会案

第84条ニ左ノ一項ヲ加フ

第136条ノ規定ニ依リ選挙事務長カ第102条又ハ第103条ノ罪ヲ犯シ刑ニ処セラレタルニ因リ当選ヲ無効ナリト認ムル選挙人又ハ議員候補者ハ当選人ヲ被告トシテ其裁判確定ノ日ヨリ30日以内ニ大審院ニ出訴スルコトヲ得

第136条ハ衆議院決議通トス

両院協議会がこのような妥協案を作成するにいたった理由を、衆議院で委員は「此第136条ノ連座ニ関スルコトデ『但選挙事務長ノ選任及監督ニ付相当ノ注意ヲ為シタルトキハ此ノ限ニ在ラス』此連座法ニ伴ヒマシテハ、我国ノ現在ノ情態、今日日本ノ政情デハ、此但書ヲ存セシムルガ最モ穩健デアルトイウコトヲ力説致シマシタ所ガ、幸ニ貴族院ハ其意ヲ諒トセラレテ、是モ御譲歩ニナッタノデアリマス、就キマシテハ之ヲ復活致シマス、其影響スル所茲ニ第136条ノ但書ヲ存置スルコトニナリマスレバ、第84条ニ、斯ウ云フ一項ヲ加ヘナイト完璧ニナリマセヌカラ、之ヲ存置スルコトニナッタ結果ト致シマシテ、第84条ニ茲ニ読上ゲマス所ノ一項ヲ加ヘテ、ソレヲ第2項ト致ス

リマシタ、ソレハ『第 136 条ノ規定ニ依リ選挙事務長カ第102条又ハ第103条ノ罪ヲ犯シ刑ニ処セラレタルニ因リ当選ヲ無効ナリト認ムル選挙人又ハ議員候補者ハ当選人ヲ被告トシテ其裁判確定ノ日より30日以内ニ大審院ニ出訴スルコトヲ』之ヲ更ニ加ヘルコトニナリマシテ、是ダケノコトハ全部懇談会ニ於テ円満ニ纏リマシタ」とその経緯を説明している⁸³。

この説明に対して両院協議会が両院において問題とならなかった第84条項を新たに立案するのは、権限外のことであり違法であるとの主張がなされていたが、委員は「第84条ニ一項ヲ加ヘタノハ、是ハ協議会ニ於テ為スベキ性質ノモノデハナイカト云フ御質問ノヨウニ承リマシタガ、此条文ハ第136条ノ但書ヲ復活セシメタ其影響ニ依ッテ、当然改正セラルベキ性質ノモノデアルノニ依ッテ、協議会ニ於テ十分改正シ得ベキモノト信ズルノデアリマス」と答弁している⁸⁴。その後、この両院協議会の案は賛成多数で議決され、承認されている。

貴族院でも、この両院協議会の案は審議されたが、連座制に関する規定に関しては、特に論議もなく賛成多数で議決され、承認されている。

大正14年法における問題点

衆議院と貴族院でのこれらの論議をみると、さして白熱した論争は展開されていなかったようであるが、他の問題に関しては、特に選挙権を有する者の範囲をどこまで広げるのか、つまり戸主、世帯主、成人男子のいずれにするのか、貧困のため公私の救助を受けている者に選挙権を認めるか否か、選挙区制の問題などについて激論がかわされている。また、枢密院もこれらの問題については、意見を提示している。

このような激論があったものの、連座制については政府原案が大きく修正されたにもかかわらず、政府と議会の関係においては政府は原案に固執せず、また議院内部での議員相互間においても比較的穏やかに意見がまとまるに致っている。このことは、連座制に関しては、新制度を始めて施行するにもかかわらず、他の問題に関心が集中したせいなのかこの制度のもつ重要性を見逃したものであるかもしれない。

政府原案においては、連座制は選挙事務長の有罪が確定すると当選が無効となる当然失格の制度であった。衆議院修正案では、この当然失格を前提とするも、免責規定を加えようとするものであった。現憲法下で連座制が問題となるときは、憲法第31条の法の適正な手続の保障との関係が意識され、聴問、抗弁の機会なくして不利益を課するは違憲の疑いが濃厚であるとの形で論じられるが、明治憲法では罪刑法定主義の原則はあっても、法の適正な手続の保障はないので、この立場での論議は皆無である。衆議院で意識され修正を求めた主たる論拠は、他者の行為により自己に刑罰を科せられるに等しい連座制は刑法の原則に反するという点、選挙事務長らが法定選挙費用超過を行った場合には当該無効となるにつき当該候補者が選挙事務長等に対し選任および監督について相当の注意を行っている場合には免責されるという規定があるにも拘らず、第136条に免責規定がないのは整合性に欠けるのではないのかというものであった。政府は、この論理に抗弁したものの、衆議院は結局のところこの免責規定を修正案として第136条につけ加えるにいたった。この衆議院の修正案の成立の過程のなかでの論議をみるに、この制度が合憲であるか違憲であるかの論議は全くみられない。当時の選挙制度に関する憲法思想は加藤高明首相の普通選挙制確立の趣意説明にもあったように、国連を伸張するための臣民の義務として選挙を行うとの基本的認識を前提としての連座制の形態の当否をめぐる論議であって、現憲以下におけるように憲法理論からその制度の存在が必然的に導き出されるものであるのか否か、またその制度の存在が合憲であるならば規制

できる最大の範囲は如何ほどのものであるかとの論議がないのは当然であった。

それが故に、つまり憲法理論から導き出され、あるいはそれにより制約される制度でないが故に、連座制は政府がイギリスの選挙制度にならって導入しようとしたものであったが、容易に変更されるにいたる。政府は、当然失格を確立する強度の連座制を法律案として提示したものであるが、その制度の存続に固執していない。若槻礼次郎内務大臣の答弁にもあるように議院の意思に従うとしてきたる法理論上の抵抗を行うでもなく、また議院対策を行い制度の存続を工作するでもなく免責規定の導入を抵抗なく容認している。また、貴族院での議決により衆議院の修正案が否決され、原案にもどったことについて、衆議院において政府は衆議院の意思をどこまで実現すべく努力したのかとの質問に対して、貴族院でその趣旨は説明したとの答弁を行うのみであり原案を実現すべき強固な意思をもつものでもなく衆議院の意思を尊重するものでもなく、いずれの結果にいたっても原案立案者としては問題としていなかったのではないと思われる。

このように、経緯をえて連座制の形態は定まったものであるが、歴史において「もしもあの時この類の決定がなされていたら」という仮定は無意味であるといわれるが、連座制に関しては、この仮定をどうしても引き出したくなる。つまり、現在のイギリスの国民代表法の規定する連座制ほどの強度なものではないとしても——イギリスにおいては選挙事務長が行わなくとも買収等が行われていたと疎明されたら当選無効となる——現在の公職選挙法では採用していない当然無効の制度を政府原案はいとも簡単に提示しているからである。政府としては、初めての普通選挙制を実施することにつき、基本的には国民を愚民視する立場にあって法律案を作成した事実はいなめず⁴⁴、買収による不正選挙は普通選挙の実現により益々増加するであろうとの判断により当然無効の制度を導入しようとしたものであろう。衆議院は免責規定を修正案として導入するも、基本的には政府と同じ政治的立場に立っている貴族院では、政府原案どうりにすべきと衆議院の修正案を否決している。このことは、貴族院での議員の免責規定設置反対の意見陳述のなかで、免責規定の設置はかえって候補者による買収行為を助長することになるとの意味を述べていたことから推測される。この貴族院の免責規定の削除の修正案は、衆議院で否決されることにより、両院協議会が開かれ相互の妥協案が作成され、整合性の名の下に免責規定が導入され、さらに当該失格の制度も否定されるにいたる。

この経緯を見ると、歴史に関する認識にとってはさして意味のない「もしも」の仮定が出てくる。当時、衆議院は憲政の常道の名のもとに政党政治が強度に確立していたが故に、衆議院は大きな政治的力を有していたとしても、政府、貴族院の双方が免責規定を設置しない制度が買収および利益誘導についての連座制の本質と把握し、その実現を期していたのである。もし、政府、貴族院が協同してその実現を図ろうとしたならば、あるいは日本の連座制の異なった形態をとったのではないかとも思われる。また、両院協議会では、衆議院の修正案を採択し免責規定を導入し、第110条の法定費用の超過による連座制との整合性の名のもとに、第84条第1項が「第110条ノ規定ニ依リ当選ヲ無効ナリト認ムル選挙人又ハ議員候補者ハ当選人ヲ被告トシ第72条第項ノ告示ノ日ヨリ30日以内ニ大審院ニ出訴スルコトヲ得」との規定に対応し、第2項として「第136条ノ規定ニ依リ選挙事務長カ第112条又ハ第113条ノ罪ヲ犯シ刑ニ処セララレタルニヨリ当選ヲ無効ナリト認ムル選挙人又ハ議員候補者ハ当選人ヲ被告トシ其ノ裁判確定ノ日ヨリ30日以内ニ出訴スルコトヲ得」との規定を加えることを提案している。この2項は、当然無効の制度を否定し、選挙事務長の有罪確定後、当選無効の訴訟により連座の規定が適用されるという二段階の構造を取るにいたった。これは原案にはないものであり、連座制の大きな後退であったといえる。法定選挙費用超過と、買収罪、利益誘導罪とは基本的には選挙を腐敗せしめる度合の程度が異なり、より強い腐敗行為である買収罪、

利益誘導罪には強度な連座制である当然無効の制度を、より弱い違法行為である法定選挙費用超過については連座制を慎重に適用せしめる意味で判決による当選無効を定めても、整合性に欠けるというものではない。

この問題は適正手続条項があれば当然に論議されるべき問題であるが、両院協議会の妥協案はそのまま衆議院と貴族院で採択され、連座制はこれを原点として施行されるにいたった。なお、この法律が施行され、昭和9年法に改訂されるまでの間、連座により当選無効となったのは二名だけであった。

四 昭和9年法

昭和9年、衆議院議員選挙法は改正されるにいたり、連座制に関しても手直しがなされる。改正案は、政府原案である。

衆議院での審議

政府原案は、第136条「当選人其ノ選挙ニ関シ本章ニ掲グル罪ヲ犯シ刑ニ処セラレタルトキハ其ノ当選ヲ無効トス選挙事務長又ハ選挙事務長ニ非ズシテ事実上選挙運動ヲ主宰スタル者第112条及至第113条ノ罪ヲ犯シ刑ニ処セラレタルトキ亦同シ」として提案された⁹⁹。これは大正14年法を改正して、かつて政府が提案したように免責規定の設置を廃止し当然失格の制度を確立しようとするものである。そして、これに附随して大正14年法の規定する第84条2項を「検事ハ第112条及至第113条ノ罪ニ該ル事件ノ被告人ガ選挙事務長ニ非ズシテ事実上選挙運動ヲ主宰シタル者ナルニ因リ第136条ノ規定ニ依リ当選ヲ無効ナリト認ムルトキハ公訴ニ附帯シテ当選人ヲ被告トシテ訴訟ヲ提起スルコトヲ要ス」と改正することを原案として示している¹⁰⁰。この原案は、第136条の但書の免責規定を削除し、また大正14年法における第84条2項の争訟制度は廃止し、これにかわって「選挙事務長ニ非ズシテ事実上選挙運動ヲ主宰シタル者」の行為により第136条の規定で当選無効とすべき者については検事が当選人を無効として訴訟を提起するという附帯訴訟制度を提示している。これは選挙事務長については当然失格とするも「選挙事務長ニ非ズシテ事実上選挙運動ヲ主宰シタル者」については、実質的にこれに該当する者であったか否かについては別の審議が必要であるとの見地で附帯訴訟の制度を規定したものであろう。

この政府原案の特質は、連座制の強化であり、第一に従来の選挙事務長の他に事実上選挙運動を主宰していた者を新に加えてたこと、第二に免責規定を削除したこと、第三に当該失格の制度の導入を図ったこと、第四に当該失格につき第84条2項による例外を設けたこと、であった。

衆議院議場での政府説明は、選挙法違反の敲罰主義が本改正の主要目的であるとし、この一つの方策として連座制を強化することの必要性を極く簡単な述べるのみであった。これに対して、議員は質問に立ち次のように連座制に対する疑問を述べている。この期の衆議院議員の大方の意見であろうかとも思われるので長文ではあるが引用する¹⁰¹。

「犯意ノ無イ当選人ヲ制裁スルト云フコトハ是ハ洵ニ不当デアリマス、今日ノ改正案ニ依レバ、事務長又ハ運動ヲ主宰スル者ガ候補者ニ何等関係ナク、候補者ノ知ル所ナクシテ違反ヲスル、然ル場合ニ、直チニ候補者ガ其責任ヲ負ハネバナラスト云フコトニ相成ルノデアリマス —— 己レノ知ラサル己レノ承知シナイ人ノシタ事ニ付テ制裁ヲ受ケルト云フコトハ、ドノヨウニシテモ合点ノ

行カナイコトデアル、承知デキナイコトデアル —— 私ハ司法大臣ニ言ハレタコトヲ色々ト聴キマシタガ、結局斯ウ云フコトジャナイノカト考エルノデアル、ドウモ事務長及選挙運動ヲ主宰スル者が買収行為ヲシタ、ソレヲ候補者が知ラス筈ハナイ唯証拠ガ掌ラナイダケデアルト斯ウ云フコトヲ御考ニナッテ居ルノダロウト思フノデアリマス、ロデハソウ云ハレヌガドウモ色々ノコトカラサウ推察サレルノデアリマス、併ナガラソレハ實際ヲ御承知ニナラナイデ如何ニ注意シテ居マシテモ候補者ノ知ラナイ中ニサウ云フ行為ヲスルコトモアリウルカモ知レナイノデアリマス —— 此場合ニ候補者が責任ヲ帯ビル、斯ウ云フコトハドウシテモ承服出来ナイ所デアリマス、而シテ斯ウ云フ例外ニアルカト云フト税法ニアルトカ或ハ又主人ガ雇人ノシタ行為ニ付責任ヲ帯ビル場合ガアルト御説ガアルケレドモ、ソレハ概シテ財政罰デアル、此連座ニ依リテ制裁ヲ受ケルト云フコトハ、候補者が奮闘努力シテ已レノ生命ヲ賭シテ闘ッテカチ得タ所ノ衆議院議員ト云フ国民ヲ代表スル此地位ヲ剝奪サレルノデアル、之ヲ失フノデアリマス、ソレ故ニ私ハ、サウ云フコトヲ決シテ例ニナラヌト思フノデアリマス」

これらの意見陳述にみられるように、衆議院では反対する者が多く、政府原案は委員会に付託されることになった。

委員会では、連座制に関する政府原案に対して二つの修正案を作成している。次の如きである¹⁰⁰。

- 1 第136条につき、本文中の「選挙事務長ノ事務ヲ執リタル者」を「選挙運動ヲ主宰シタル者」と修正し、また以下の但書をつけくわえること。「但シ選挙事務長ガ刑ニ処セラレタル場合ニ於テ当選人ガ選挙事務長ノ選任及監督ニ付担当ノ注意ヲ為シタルトキ又ハ選挙事務長ニ非ズシテ事実上選挙事務長ノ事務ヲ執リタル者ガ刑ニ処セラレタル場合ニ於テ当選人ガ選挙事務長ニ非ズシテ事実上選挙事務長ノ事務ヲ執リタル者ナリコトヲ知ラザリシトキ若ハ其ノ者が当選人ノ制止ニモ拘ラズ事実上選挙事務長ノ事務ヲ執リタル者ナルトキハ此ノ限ニ在ラズ」これにより免責規定の復活を政府原案の修正案として示している。
- 2 第84条につき、条項中「第112条又ハ」を「第112条及至」に改め、次の一項を加えるものとする。「検事ハ第112条及至第113条ノ罪ニ該ル事件ノ被告人ガ選挙事務長ニ非ズシテ事実上選挙事務長ノ事務ヲ執リタル者ナルニ因リ第136条ノ規定ニ依リ当選ヲ無効ナリト認ムルトキハ公訴ニ附帯シ当選人ヲ被告トシテ訴訟ヲ提起スルコトヲ得」これを政府原案の修正案として示している（筆者注記・資料において、帝国議会衆議院議事速記録第六五回議会と衆議院委員会議録第六五回議会とにおいて記載されている内容が異なる。つまり前者の資料では「事実上選挙事務長ノ事務ヲ執リタル者」を政府原案とし、「事実上選挙運動を主宰シタル者」を委員会での修正案として本議に提案した会となっている。後者の資料では逆である。本会議での論議、貴族院での論議をみるに前者が誤記と思われるので、後者の記載を委員会案とした¹⁰¹）。

委員会で修正案を作成した経緯につき、委員は「所謂連座ノ制度、選挙事務長ノ行動ガ候補者ニ連座スルト云フコト、又新ナル規定トイタシテ、選挙事務長ニアラズト雖モ、事実上選挙ヲ主宰セル者ニ対シテモ、斯様ナコトニ付テノ質問応答ガ重ネラレタ次第デアリマス、就中連座ノ制度ニ於キマシテハ、候補者ガ何等與リ知ラザル所ノ選挙長及至主宰者ノ行動ニ対シテ責任ヲ負フト云フコトハ、刑法ノ原則ニ反シ、又正義ノ觀念ニ背キ、而モ一面ニ於テハ、優良ナル候補者ノ現ハレ出ヅルコトヲ阻止スルノ悪結果ヲ生ズルデハナイカト云フ点ニ付テノ、質問応答ガアッタ次第デアリマ

ス」とし、そして「連座制、所謂選挙事務長若ハ主宰者、是ハ文字ハ修正サレテ居マスガ、是ハ現行法ノ趣旨ニ戻スト云フ修正デアリマス」と説明し、連座制に関して若干の修正をするも基本においては、大正14年法の原則で連座制を解するとしている。

この説明に対して、議員の中には政府原案支持の立場で「政府案ハ『選挙事務長ニ非ズシテ事実上選挙運動ヲ主宰シタル者』ノ違反ニモ、候補者ガ連座スル事ニ拡張シテ、更ニ現行法ノ但書デアアル『選挙事務長ノ選任及監督ニ付相当ノ注意ヲ為シタルトキハ此ノ限ニ在ラス』ト云フ事項ヲ削除スルコトニナッテ居リマス、是ガ今回ノ改正案中ノ眼目デアリマス(拍手)然ルニ委員長報告ハ『選挙運動ヲ主宰シタル者』ヲ事実上ノ選挙運動ノ事務ヲ執リタル者ニ修正シテ、但書ヲ現行法通りニ復活修正サレテ居リマス、更ニ又当選人ガ事務長ガ事実上ノ事務ヲ執リタルコトヲ知ラザルトキ、若クハ知ッテ制止シタニモ拘ラズ選挙事務長ノ執リタルトキト云フコトヲ但書ニ附加ヘト居ラレルノデアリマス、折角ノ連座規定ハ骨抜キトナルノデアリマス(「ヒヤヒヤ」)予メ遁路ヲ作ッテ城攻メヲスルヨウナ、ソレト同様ナルモノデアリマス(「ヒヤヒヤ」)」と委員会の修正案は連座制を有名無実のものにするとして反対意見を述べる者もいたが⁴⁰、大方の議員の意見は次のようなものに集約されていたものと思われる。政府の連座制強化の原案を批判し現状に戻すという修正案を支持する立場で「政府当局モ御説明ニナリマシタ加ク、是ハ今カラ50年前、1883年ノ英国ノ不正及ビ不法選挙防止法ニ倣ッタモノデアリマシテ、是ガ時代離レノシタ、時代逆行ノ、而モ極メテ不合理ナ、反動的、官僚的立法デアルト云フコトハ、少シク制度ヲ研究シマシタ者ノ等シク認メル所デアリマス、司法大臣ハ此等規定制定ノ立法上ノ理由ト致シマシテ、公益上ノ理由デアルトカ、或ハ無過失賠償ノ類ニ属スルモノデアルトカ、左様ナ説明ヲ致サレテ居ルノデアリマスガ、全ク自己ノ知ラヌコト、自分ニ責任ノ無イコト、罪咎ノ無イコトニ付テ、其事務長ノ選挙違反ニ依存ッテ、当然当選人ガ失格スルト云フコトハ、是ハ近代立法ノ基調ヲ成シテ居ル所ノ、社会正義ノ觀念ニ背反スルモノデアリマス、若モ之ヲ社会正義デアルト云フヨウナ説明ヲ致シマスナラバ、私ハ正義公正ヲ基調トシテ居ル近代ノ法制度ハ、根底カラ覆ヘサルモノデアリマシテ、独裁専制ノ社会ニ逆戻リスルモノデアルト思フノデアリマス(拍手)」と述べ、そして「第136条モ現行法通りニ但書ヲ附シテ、サウシテ政府原案ヲ修正スルハ、是ハ極メテ当然ノコトデアリマス(「ヒヤヒヤ」)国民同盟ノ諸君ガ、委員長ノ報告ノコノ点ニ関シ反対サレテ、修正ノ案ヲ出サレタヤウデアリマスガ、此反動的立法ヲ是認セラレントスルハ、私ノ理解ニ苦シム所デアリマシテ(「ヒヤヒヤ」「ノウノウ」)唯其点ダケ理解ニ苦シムノダト云フダケヲ一言申上ゲ、ソレ以上ヲ申上ゲル必要ハナイト存ジマス(拍手)」としている⁴¹。

本会議において、投票にうつり委員会の修正案が賛成多数で議決された。

ところで、この衆議院の修正案には、一つの大きな法の欠陥があったといえる。それは第84条2項の改正案についてである。衆議院の修正案は、政府原案の「事実上選挙運動ヲ主宰シタル者」を「事実上選挙事務長ノ事務ヲ執リタル者」と字句を改めたことにあるが、ここに修正案では「選挙事務長」を付け加えて規定していないために、選挙事務長が買収等を行い刑に処せられた場合には当然失格ということになる。政府原案の場合には、選挙事務長の買収等は当該失格とするも、「事実上選挙運動ヲ主宰シタル者」についてはこれに該当する者であるか否かの判断につき裁判所が判断するということで、より慎重な措置を取るという意味で検事が附帯訴訟を起すことにより連座制が機能するという構造をとっている。そこに、政府原案の整合性がある。衆議院の修正案の眼目は、免責規定の復活にあり、これに連動して検事による附帯訴訟も認めようとするものであるはずである。しかるに、選挙事務長が買収等を行い刑に処せられた場合、免責規定にある「当選人ガ選任及監督ニ付相当ノ注意ヲ為シタルトキ」は連座制は機能しないとする規定を争うべき場が、衆議院の

修正案では用意されていない。これは、明らかに法の欠缺である。このことは、両院協議会の段階で意識され修正されるにいたる。

貴族院での審議

衆議院より政府原案が修正されて、衆議院議員選挙法は貴族院に回付された。本会議場で政府は政府原案が修正されるにいたった経緯とその内容を説明したが、これにつき議員が「只今ノ御説明ノ終リノ方ニ、衆議院デ数種ノ点ニ於テ修正ガ加ヘラレタト云フコトヲ御報告ニナリマシタガ、政府ハ此修正ノ全部ニ御同意デアリマスカ、或モノハ同意、或モノハ同意デナイ、其衆議院ノ修正ノ全部或ハ一部分ノ賛否ノ、政府ノ御意見ヲ伺ヒタイ」との質問に対して、政府は「只今申述ベマシタ衆議院ノ修正案ハナカナカ多クニ互ッテ居リマシテ、ソレヲ通観シテ見マスト云フト、全ク此政府ガ衆議院ノ選挙革正ヲ図ル為ニ作リマシタ其案デゴザイマスガ、其趣旨ハ全ク没却サレテ居ルヤウナ次第デアリマス、細目ニ至リマシテハソレハ又譲ルベキ所ハ譲ルコトガアリマセウガ、大体ニ於テハ到底同意ガ出来ナイ修正デアリマス、以上御答ヘ致シマス」と答弁している⁸⁹。これにより、貴族院では衆議院の修正案を審議し、その修正をはかる案を作成している。

その案は政府原案どりにするものであった。委員は「第136条但書ヲ取ルコトト修正ヲ致シマス、即チコノ点ハ政府原案ヲ復活スルノデアリマス、其理由ハ先程稍々申述ベマシタカラ之ヲ省略イタシマスルガ、尚ホ『選挙事務長ノ事務ヲ執リタル者』トアリマスルヲ『選挙運動ヲ総括主宰シタル者』ト改メマス、是ハ選挙運動ト云フ字ヲ残シタイト云フコトト、全般的ニ主宰シタル者ノ意味ヲ現ハシタカッタデアリマス、従テ第84条ニモ修正ヲ加ヘマシタ、其他ノ修正ハ事務上ノ条文ノ整理ニ過ギマセヌ、右ガ修正ノ大要デアリマス」として⁹⁰、政府原案に若干の字句の変更を行っただけであり、第136条と第84条は政府原案どりのものとすべきとして本会議で発案している。

本会議では、委員会の意見を賛成多数で議決している。

両院協議会での審議

衆議院の修正案が貴族院で否決され、政府原案どおりにすべしとの貴族院の議決が衆議院に回付されてきた。衆議院は貴族院の修正案について簡単に審議して、貴族院の修正案を否決する議決を行っている。これにより、議院法第55条により両院協議会が開催されるにいたった。

両院協議会案

第84条第2項中「事件ノ被告人ガ」ノ下ニ「選挙事務長又ハ」ヲ加フ

第136条ニ左ノ但書ヲ加フ

但シ選挙事務長ガ刑ニ処セラレタル場合ニ於テ当選人ガ選挙事務長ノ選任及監督ニ付相当ノ注意ヲ為シタルトキ又ハ選挙事務長ニ非ズシテ事実上選挙運動ヲ総括主宰シタル者ガ刑ニ処セラレタル場合ニ於テ当選人ガ選挙事務長ニ非ズシテ事実上総括主宰シタル者ナルコトヲ知ラザリシトキ若ハ其ノ者ガ当選人ノ制止ニモ拘ラズ事実上選挙運動ヲ総括主宰シタル者ナルトキハ此ノ限リニ在ラズ

其ノ他ハ貴族院議決案ノ通トス

この両院協議会の案につき、衆議院では委員の説明も簡単なものであり、議員からも本質にかかわような質問も出ず賛成多数で可決している。衆議院の修正案が字句を除いて認められているものだからと思われる。

貴族院においては、両院協議会の案についての委員の説明は「第136条ノ中ノ衆議院ノ修正ハ『選挙事務長ノ事務ヲ執リタル者』云々トアリマスノヲ『選挙運動ヲ総括主宰シタル者』ト、斯様ニ修正シタノデアリマスガ、ソレハ貴族院（筆者注記・資料では衆議院となっているが、誤記と思われる）ノ修正通り議決サレタノデアリマス、ソレカラ次ノ但書ハ是ハ衆議院ノ修正ニ戻リマシタ、併シナガラソレト関連シテ居リマスル第84条ノ方ニ於キマシテ、衆議院カラ送付セラレタル案ニ依リマス『選挙事務長ニ非ズシテ事実上選挙事務長』云々、此者ハ検事が当選人ヲ被告トシテ、附帯公訴ヲ訴訟デキルヨウニナツテ居リマシテ、事務長ニ関シテハ其規定ガナイノデアリマスガ、両院協議会ニ於テハ、検事ハ此事務長モ又同様ニ附帯公訴ヲスルコトガ出来ル、斯様ナ規定ニ致シタノデアリマス」とある⁶⁹。このような妥協案を作成したことにつき、議員には改正される連座制につき「私カラ言ヒマスレバ、選挙事務員ダケデハ、マダ生温ルイト思ヒマス、候補者が選任シテ自分ノ為ニ運動シテ呉レル事務員ヲ届テヤル、其何レ事務員デモ選挙法ノ違反処罰ヲ受ケル、所ガ其結果ト云フモノハ当選人効力ニ及ブ、無効ニナルト云フ所迄行カナクチャナラヌト思ヒマス、ソレヲ選挙事務長ガ反則シテ刑罰ヲ受ケテモ、其選挙事務長ヲ選ブニ付テ過失ガナカッタト云フヨウナ場合ニハ当選ガ有効デアルト云フ、ソナ事デ到底今日アル所ノ選挙界ノ弊害ト云フモノノ根絶ハ無論出来マセヌ、減少スルコトモムズカシイト思ヒマス——其主眼トスル所ヲ自己ノ利害関係カラ衆議院ノ方ニ都合ノ好イヨウニ、我等ガ譲歩シテ迄モ成立セシメル必要ハナイト思ヒマス」との反対意見を陳述した者もいたが⁷⁰、両院協議会の案は賛成多数で貴族院においても、可決した。

昭和9年法の問題点

大正14年法の場合と異なり、昭和9年法では、連座制は両院ともに大きな問題として取り上げられ、論議されていた。

政府原案では、前述のように免責規定を削除することにより、基本的には大正14年の原案のラインに引き戻そうとするものであった。貴族院においても、衆議院の修正案を否決し、貴族院の修正案として政府原案の復活をはかることにより大正14年の原案ラインを連座制の基本とした。しかし、昭和8年の改正案の審議においても大正14年において論じられた免責規定の欠如は近代法の基本原則に反するという同じ論点に立ち、衆議院は連座制を大正14年法のラインに引き戻すことに成功した。

昭和9年法は、大正14年を強化したものであったのか否か。第136条においては、選挙事務長に加えて、選挙運動を総括主宰した者が買収等の犯罪を犯し刑に処せられた場合にも当選人の当選は無効とするとしたものであるから、連座制の適用範囲は拡大したものといえる。ただ、但書により免責の条件が二つ、つまりその者が選挙運動を総括主宰した者であったことを当選人が知らなかったとき、また当選人がそれを知り総括主宰することを制止したにも拘らず総括主宰を行ったときには、この者が買収等の罪を犯し刑に処せられても当選人の当選は無効とならないという条件がついている。この但書がついている以上、選挙事務長の場合と同様に、当選人は当選が無効となることはまずないということになり、法文の上では適用範囲の拡大であっても実態においては大正14年法と殆ど同じであるといえよう。

第84条2項において、附帯訴訟の制度を設置している。大正14年法では、選挙事務長が買収等の

罪を犯し刑に処せられたとき、選挙人または候補者がその当選人の当選の無効を主張して訴訟を提起することにより、判決によって当選が無効となるという制度である。したがって、制度の上では、刑に処せられた後に連座の制度が適用されるということになり、また何人もその当選人の当選の無効を主張しなければ連座の制度は機能しないということになる。昭和9年法では、公益の代表である検察官が、選挙事務長または事実上選挙運動を総括主宰した者が買収等の罪を犯したことについての公訴に附帯し、当選人を被告として当選無効とする訴訟を起すというものである。この制度によると、二つの裁判が併行して行われることになり、連座制は大正14年法より早く機能するということになり、それだけ連座制は強化されたということになろう。ただ、この附帯訴訟の制度は、実際に運用すると、二つの事件は相互に進行するために検事の提出する証拠に対しての被告側での反論の機会がそれだけに多くなり結果として訴訟の進展は遅滞し、結審までかなり時間がかかり結局は所期の目的は達しえないものであるといわれている。

このような内容を有する昭和9年法は、この制度を創設した大正14年法の内容と比較して、立法上の形式として目的達成のための方法は強化されたものといえるが、本質においては包括的な意味をもつ免責規定が存置されたために大きな変更はなされていなかったといえよう。基本的には民意を代表する基盤を有する衆議院において、連座制に反対した根拠は、連座制は権力による弾圧であるとの発想であった。議員の意見陳述にも見られるように、イギリスの制度は悪法であると評価し、政府が原案をあくまで固執するのであるならば、官吏の選挙違反についても上司が連座して免官の処分を受けるべきであるとの制裁の均衡論を持出して反対している⁸⁹。つまり、政府原案に対する反対意見の例として、長文であるが引用すれば「選挙ニ依ッテ精神的、物質的ニ多大ナ犠牲ヲ払ッテ居ル所ノ此候補者ニ対シ、此選挙ニ依ッテ公法上ノ地位ヲ得タル其者ニ対シマシテ、唯事務長ノ犯罪ニ依ッテ此当選人ノ当選ヲ無効トスル、斯ウ云フコトニ此損害賠償ノ問題ヲ類推セントスルガ如キハ、是ハ類推ノ錯誤ニ陥ッテ居ルモノデアリマシテ、乱暴モ亦甚シト申サナケレバ、ナリマセス、私共ハ若シモ連座ノ制度ニシテ、法理上正シキ理由ガ存在シマスナラバ、而シテラレガ選挙ノ革正ノ目的ニ幅フモノデアリマスナラバ、吾々ハ敢テ反対スルモノデハナイ、進ンデ賛成ヲ致スモノデアリマス、然レドモ是マデノ政府ノ説明弁明ヲ聴イテ居リマス、益々其不法不当ナルヲ感ゼシムルダケデアリマス、政府ニ於テ真ニ候補者連座ノ制度ガ理論上正シイト申サレルナラバ、政府ノ何故ニ今日買収、投票ノ売買ト相対立シテ、我国選挙界ノ二代弊ノ一ツデアリマス所ノ干渉ノ防止ニ付キ、部下ノ官吏巡査等ガ選挙犯罪ガアリマシタ場合ニ於テ、其監督者タル警察部長、知事、是等ノ免官連座ノ規定ヲ為サレヌノデアリマスルカ（拍手）是ハ甚ダ不可解ナル態度デアルト申サナケレバナリマセス」と議員の一人は壇上で演説をしている⁹⁰。雄弁である。この意見陳述に代表されるように、連座制とは議員にとって自己の関与しない犯罪を理由にして、せっかく獲得した地位を権力により剝奪されるというおよそ不当な制度であり、イギリスでしか採用していない制度を何故日本で採用するのか不明であり、とうてい容認しえないものであるとするのが大方の衆議院議員の意見であったと思われる。

この期においては、民選の議員にとっては官憲による選挙干渉から選挙運動の自由を確保することが、立憲主義の要請するところであり、選挙の公正の名をかたって当選人を迫害するのが連座制であるとの発想であったと思われる。連座制の適用により、それを免がれる免責規定こそが、当時の発想からすれば立憲主義を守るべき唯一の術というものであったと思われる。他方、免責規定の削除の実現を期そうとした政府と貴族院の側からすれば「広ク会議ヲ興シ万機公論ニ決スヘシ」とした理念、また普通選挙制の施行はすべて国民を政治に参加せしめ国運の進展を期することを目的として施行したに拘らず、実態においては広く買収等が行われそれにより当選を獲得した議員が

国政に参加することは、立憲主義の原則よりおよそ許容しうるものではないと考えたのではあるまいか。

日本における連座制は、このような立憲主義の相互の把握の相克の中で、それを存置するという前提の相互の妥協の中で生まれ、そして変化してきたのであると考える。イギリスでは国民代表法の定める強度な連座制に発展するにいたる。その理由は選挙における腐敗防止こそが選挙の公正さを保つ最良の方法というコンセンサスとなすことに成功したことによるが、日本においては立法者達は連座制は選挙の公正の名における権力の弾圧であるとの警戒を前掲に、「たてまえは賛成しかしその方法には反対」という屈折した意識のなかで連座制をとらえていたものと思われる。しかし、今となつては、この先人達の真意は知る術はない。この後、日本は翼賛選挙の時代に入り立憲主義下の選挙制度の可否を論ずるような状態ではなかった。

このような明治憲法の立憲主義の下で生まれた連座制は、現憲法下の選挙法にそのまま継受される。

五 昭和20年法

ポツダム宣言を受諾し、日本は敗戦を迎える。この年、終戦後の急転する新事態に即応するためとして衆議院議員選挙法の改正が行われ、これに附随し連座制も改正している。改正案は政府原案である。

衆議院での審議

政府原案は、第136条「当選人其ノ選挙ニ関シ本章ニ掲グル罪ヲ犯シ刑ニ処セラレタルトキハ其ノ当選ヲ無効トス選挙運動ヲ総括主宰シタル者第112条及至第113条ノ罪ヲ犯シ刑ニ処セラレタルトキ亦同ジ但シ当選人ガ選挙運動ヲ総括主宰シタル者ノ選任及監督ニ付相当ノ注意ヲ為シタルトキハ若ハ選挙運動ヲ総括主宰シタル者ナルトキハ知ラザリシトキ又ハ其ノ者ガ当選人ノ制止ニ拘ラズ選挙運動ヲ総括主宰シタル者ナルトキハ此ノ限りニアラズ」として提案された。昭和9年法では「選挙事務長又ハ選挙事務長ニ非ズシテ事実上選挙運動ヲ総括主宰シタル者」としていたものを「選挙運動ヲ総括主宰シタル者」と改めただけである。これに連動して、第84条2項の中の「選挙事務長又ハ選挙事務長ニ非ズシテ事実上ノ」の字句を削るものとしている。また、第110条中の「選挙事務長」を支出責任者に語句を改めている⁸⁹。この原案は昭和9年法の内容をそのまま継承しており、大きな変更は行われてはいない。ただ、連座が適用されるべき人物を選挙運動を総括主宰した者と一律に規定したために、運用の如何によっては昭和9年法よりも広汎に適用される含みはあるものと思われる。

この原案につき、政府はこの種の字句の改定を行った趣旨の説明を行っていない。また、議員もその説明を求めている。この選挙法改正の最大の眼目は、ポツダム宣言受諾による民主的な政府を確立する要件として、何よりも選挙権および被選挙権の拡大、特に女性に参政権を認める法制を確立しようとしたことである。また、大選挙区制の導入、選挙運動取締規定の簡素化などであった。これらのことについての論議が中心になされ、連座制に関しては問題とならなかった。

衆議院では、政府原案どおりに連座制に関しては可決された。

貴族院での審議

貴族院でも、衆議院の場合と同様に、政府原案が提示され連座制に関しては何の発言もなく可決された。

昭和20年法の問題点

この衆議院議員選挙法の改正については、敗戦後の無力感からか、議員の質問も問題を掘り下げようという気迫はなく、政府原案の説明の疑問点をただすという程度のものであったので、連座制の当否を論ずるにまでには致らなかったであろう。内容に関しては、前述したように字句の改定にとどまっているが、運用の如何によっては若干の強化の含みをもつものとも解されるが、その意図があったかどうかはわからない。

この後、現憲法は昭和22年5月に施行するが、憲法が施行される直前に、衆議院議員選挙法の一部が改正され、また新に参議院議員選挙法が制定されている。この期においては、現憲法は既に公布されていたが、連座制に関しては何ら変更はされていない。単なる字句、それも些少な字句の改定に行っているのみである。つまり、第136条については「若ハ其ノ者が当選人ノ制止ニモ拘ラズ選挙運動ヲ総括主宰シタル者ナルトキハ此ノ限リニ在ラス」につき、最初にある「若ハ」の字句を「又ハ」と改め、第84条2項については冒頭にある「検事ハ」を「検察官ハ」と字句を改めただけである。これらの衆議院議員選挙法の規定は、衆議院選挙法に準用されることとなっていたため、同旨のことが衆議院議員選挙法にも定められていたということになる。

このように基本的な内容について定めることを行わなかったということは、新憲法下において選挙された国会で定めるべきであるとする、暫定法としての姿勢を両選挙法はとったということであろう。

以下、次号につづく。

注

- (1) 朝日新聞 平成1年3月4日号。
- (2) 朝日新聞 平成1年10月28日号。
- (3) 選挙制度審議会においては寄附行為につき罰則をつける案を作成しているという。しかし、衆議院の公職選挙法改正調査特別委員会では「秘書の寄附行為禁止違反に対する政治家本人への罰則適用」つまり秘書の行為に対する連座は見送ることに合意したという。朝日新聞 平成1年11月17日、読売新聞 平成1年11月23日。
- (4) 土屋正三「イギリス現行選挙法略説」主要国の選挙制度の概要(国立国会図書館調査立法考査局) 11～12P。
衆議院法制局作成資料(第15回国会提出用資料) 市川房江「連座制の強化について」法律のひろば7—7 22P。
高品宏作「英国における選挙違反に対する政治的制裁について(2)」選挙11—3 28～29P。
- (5) 帝国議会衆議院議事速記録45巻 355P。
- (6) 前掲書 358P。
- (7) 帝国議会衆議院委員会会議録44巻 308～310P。
- (8) 前掲書 339～401P。
- (9) 帝国議会衆議院議事速記録46巻 490P。
- (10) 帝国議会貴族院議事速記録46巻 841P, 847～848P。

- (11) 帝国議会衆議院議事速記録46巻 472 P。
- (12) 前掲書 935 P。
- (13) 前掲書 950 P。
- (14) 前掲書 951 P。
- (15) 杉正夫 日本選挙制度史 72 P。
- (16) 帝国議会衆議院議事速記録61巻 358 P。
- (17) 前掲書 357 P。
- (18) 前掲書 366 P。
- (19) 帝国議会衆議院議事速記録62巻 606～607 P。
- (20) 杉正夫 日本選挙制度史 においても同様に解されている。167 P。
- (21) 帝国議会衆議院議事速記録62巻 612 P。
- (22) 前掲書 615 P。
- (23) 帝国議会貴族院議事速記録60巻 340 P。
- (24) 前掲書 435 P。
- (25) 前掲書 504～505 P。
- (26) 前掲書 506 P。
- (27) 杉正夫 日本選挙制度史 169 P。
- (28) 帝国議会衆議院議事速記録62巻 615 P。
- (29) 帝国議会衆議院議事速記録81巻 62 P。